

Projet de loi n° 1 :
Loi constitutionnelle sur le Québec, 2025

Mémoire soumis à la Commission des Institutions de
l'Assemblée nationale par Johanne Poirier

Professeure de droit constitutionnel

Université McGill, Montréal

Le 24 novembre 2025

RÉSUMÉ

Bien que je soutienne le projet de rédaction d'une Constitution du Québec, l'actuel projet – et surtout le processus de rédaction qui y a conduit et le processus d'adoption proposé – sont viciés et illégitimes.

Le Projet de loi no1 devrait être retiré et une assemblée constituante inclusive devrait être instituée.

Présentation

Depuis 2015, Johanne Poirier est professeure de droit constitutionnel à la Faculté de droit de l'Université McGill. Elle y dispense, en français et en anglais, des enseignements de droit constitutionnel canadien, de fédéralisme comparé et sur l'intersection entre le fédéralisme et les politiques publiques. Auparavant, elle a vécu près de vingt ans en Europe où elle a fait des études de droit constitutionnel comparé et enseigné pendant plus d'une décennie à l'Université libre de Bruxelles. Elle s'intéresse notamment aux relations intergouvernementales, au droit intergouvernemental, à la démocratie et à la protection des minorités, notamment celles de langue française. Elle est notamment membre du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP) et du Centre de recherche interdisciplinaire sur la démocratie et la diversité au Québec (CRIDAQ). Elle a agi à plusieurs reprises comme conseillère en matière de réformes constitutionnelles pour divers organismes, dont les Nations Unies et le Forum des Fédérations.

Elle produit ce mémoire à titre de constitutionnaliste, mais surtout à titre de citoyenne, amoureuse du Québec, et très inquiète des conséquences du Projet de loi 1 (PL 1) sur la démocratie et les autres valeurs fondamentales qui lui semblaient inhérentes à société qui a émergé de la Révolution tranquille. Parmi celles-ci : la solidarité sociale, l'esprit d'ouverture et une forme de nationalisme civique et inclusif. Elle mesure à quel point les revendications des peuples autochtones sur les terres desquelles ses ancêtres se sont installés sont légitimes.

Ayant navigué dans les méandres du constitutionnalisme comparé, elle comprend – et ressent – la complexité de faire à la fois partie d'un groupe minoritaire vulnérable et d'un groupe majoritaire dont le pouvoir doit, comme dans toute démocratie et État de droit, être solidement encadré par le droit. Francophone, féministe, se voulant alliée des peuples autochtones, son message académique et citoyen est que seuls les dialogues et les échanges réels, profonds, respectueux peuvent aider une société comme la nôtre, à imaginer de nouvelles façons de vivre-ensemble.

Introduction

1. Depuis longtemps, je soutiens le projet de rédaction d'une Constitution du Québec. Une Constitution qui codifierait des règles existantes régissant notre vivre-ensemble. Et qui comprendrait de nouvelles règles fondamentales pour assurer un vivre-ensemble pacifique et inclusif¹.
2. C'est donc avec **désarroi** que j'exprime mon opposition au PL 1 (et aux trois lois qu'il inclut), déposé devant l'Assemblée nationale cet automne. Mon objection porte particulièrement sur le processus de son élaboration, ainsi que sur celui envisagé pour son adoption.
3. L'étymologie latine du mot constitution rappelle qu'il s'agit de fixer, de fonder (« -*constituere* ») des règles et de le faire « ensemble » (« -*con* »). Ensemble. Par un réel processus de dialogue, d'écoute, de prises en compte, de participation, de délibération.
4. Au 19^e siècle, des assemblées d'hommes blancs, privilégiés, déterminaient le sort de leurs communautés, et celui des groupes minoritaires. Aujourd'hui, un tel processus n'est simplement plus admissible.
5. L'Organisation des Nations Unies nous rappelle que les processus constituants se doivent d'être inclusifs². Ils doivent mettre en conversations et en réflexion des individus et des groupes aux intérêts parfois communs et parfois divergents. Des personnes apportant des perspectives différentes, ciselées par expériences diverses. Des personnes néanmoins (re)unies par un certain destin commun. Celui de vivre ensemble sur un territoire et de choisir – ou d'accepter l'inévitabilité - de « faire société ».
6. Le Québec mérite d'avoir une Constitution. Mais une Constitution écrite « ensemble » et non pas adoptée via un processus parlementaire à peine modifié, avec des participations chronométrées et limitées. Tout le monde ne peut produire un mémoire en un temps record, sans réel opportunité de

¹ J'ai même, avec mes collègues Daniel Turp et Benoit Pelletier, participé au projet *Constituons!* échafaudé par l'Institut du Nouveau-Monde dirigé par le metteur en scène Christian Lacroix, et qui a conduit à la rédaction d'une Constitution (évidemment fictive) du Québec. Le texte a été rédigé par une assemblée constituante composée d'une quarantaine de personnes provenant de presque toutes les régions du Québec et ayant tenu des séances de consultation et de création avec des groupes à travers le Québec. Mes étudiant.e.s ont même été invité.e.s à participer au projet : <https://inm.qc.ca/constituons/#plus>.

² United Nations Development Programme, Rule of Law and Human Right : <https://www.undp.org/rolhr/justice/constitutional-assistance>.

délibération et de discussion, surtout avec celles et ceux qui, *a priori*, ne partagent pas leurs opinions. Or, à titre d'exemple, la procédure actuelle de consultations parlementaires élargies prévoit qu'« une période *d'au plus 45 minutes* pourrait être prévue pour l'ensemble des interventions retenues » dans le cas de personnes souhaitant s'adresser à la Commission mais qui ne présentent pas de mémoires.³ En lisant cette règle, j'entendais Serge Fiori : « Où est allé tout ce monde qui avait quelque chose à raconter ? On a mis quelqu'un au monde, on devrait peut-être l'écouter ». Serge Fiori aurait souhaité que l'on s'écoute. Vraiment.

7. Le processus auquel je participe aujourd'hui est dénué de légitimité. La Constitution du Québec ne peut émerger d'un coup de force d'une majorité parlementaire non-représentative de la diversité de la population qu'elle prétend représenter.
8. C'est donc avec un sentiment de profonde **contradiction et de tristesse** que je voudrais partager certaines observations.

- **Une constitution doit être « lisible »**

9. Dans mes enseignements de droit constitutionnel, je souligne à quel point la Constitution du Canada est complexe, parfois incompréhensible et poussiéreuse. Elle est composée de près de trente documents (auxquels s'ajoutent des principes, des conventions, une « architecture » etc.) J'explique combien une constitution à ce point fragmentée et illisible pose problème.
10. La rédaction de la Constitution du Québec offre l'occasion de consolider différents textes fondamentaux. De créer un instrument rassemblant nos règles les plus essentielles, et qui font suffisamment consensus pour contribuer au vivre-ensemble. Or, le PL 1 nous livre une constitution écartelée, éparpillée, avec une diversité de lois éparses, des modifications diverses, une Charte des droits partiellement constitutionnalisée, laissant le doute planer sur le sort des dispositions qui ne le sont pas. On ne nous présente pas un texte mobilisateur, précédé d'un préambule inspirant. Le Québec se retrouverait avec une

³ <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CI/consultations/consultation-751-20251022.html>

Constitution plus récente mais pas beaucoup plus lisible que la Constitution du Canada.

Le Québec mérite mieux.

- **La démocratie et les droits fondamentaux en danger ...**

11. Selon la Commission de Venise, les caractéristiques essentielles de l'État de droit – et donc d'une réelle démocratie – sont la légalité, la sécurité juridique, l'interdiction de l'arbitraire, l'accès à la justice, le respect des droits de l'homme [sic], la non-discrimination et l'égalité devant la loi⁴.
12. Plusieurs des propositions des trois projets de loi inclus dans le PL1 remettent en cause ces éléments essentiels. Au nom d'une certaine vision de la « nation » et de la « souveraineté parlementaire », le projet vise à conférer à une majorité de député.e.s à l'Assemblée nationale non seulement le pouvoir du premier mot (par l'initiative législative, ce qui est légitime), mais aussi du dernier mot (par l'évocation des clauses de dérogation). Mais le projet confère à l'Assemblée *le pouvoir de priver les contre-pouvoirs (dont les tribunaux), de leur propre mot à dire*. D'autres ont souligné combien le projet affaiblit la protection des droits fondamentaux, remparts de l'arbitraire. Des décisions de la majorité - par dessein ou par inadvertance - peuvent brimer le droit de ceux et celles qui ne font pas partie de cette majorité. Ou qui ne partagent pas ses opinions.
13. Ce renforcement des pouvoirs de l'Assemblée nationale aux dépens des tribunaux notamment, m'inquiète. Et pourtant, je fais partie du groupe majoritaire. Et pourtant, grâce notamment aux acquis de la Révolution tranquille et de la sociale-démocratie québécoise, j'occupe une position privilégiée.
14. J'ai peur de voir émerger une société où cette majorité – qui pourrait prétendre parler en mon nom – limiterait la liberté d'expression. Ou le droit des travailleuses et des travailleurs de défendre leurs droits et de revendiquer de

⁴ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise », Résolution 2187 (2017), para 2 : <https://pace.coe.int/fr/files/24213/html>. La Commission de Venise est un organe consultatif du Conseil de l'Europe, dont le mandat est notamment de rédiger des avis et d'apporter assistance à des processus constituant afin de renforcer la démocratie et l'État de droit : <https://www.coe.int/fr/web/venice-commission/-/opinion-1075>.

- meilleures conditions de travail. Ou qui remettrait en cause l'enseignement public gratuit. Ou qui refuserait de financer certains domaines de la formation universitaire pour des motifs idéologiques, potentiellement camouflés derrière des motifs économiques. Une majorité qui peut, simplement par « déclaration » péremptoire, empêcher divers groupes de contester la constitutionnalité de lois. Qui peut suspendre l'application des droits les plus fondamentaux protégés par la Charte québécoise sans obligation de contextualiser la décision ou de la justifier⁵. Qui pourrait, malgré l'affirmation claire de l'importance de l'égalité entre les hommes et les femmes, suspendre le droit à l'égalité. Par un simple vote majoritaire en assemblée, et sans devoir motiver la décision.
15. Au minimum, si le Conseil constitutionnel devait être institué, on pourrait lui demander de rendre un avis préalable sur la conformité de telles actions de la majorité parlementaire avec la Constitution. Mais il n'en est rien.
16. À ce propos, il faut relever que les critères d'admissibilité pour siéger sur ce Conseil ne portent pas sur les compétences avérées des candidat.e.s – notamment juridiques puisqu'il s'agit bien d'interpréter la Constitution. Le seul critère explicite que les personnes proposées à l'Assemblée devraient remplir est d'avoir démontré « leur sensibilité » et « leur intérêt marqués pour les droits collectifs de la nation québécoise ainsi que de l'autonomie constitutionnelles et des caractéristiques fondamentales du Québec »⁶. On peut en conclure que toute personne remettant en cause la vision des droits « collectifs » de la nation, ayant critiqué des orientations en matière d'immigration ou soutenu que l'intégrité territoriale ne peut s'apprécier qu'à la lumière du droit des peuples autochtones, serait *persona non grata*. On choisit les « conseillers » en fonction de leur orientation politique démontrée. De plus, les membres du Conseil constitutionnel ne peuvent exprimer de voix dissidente. Une parole unique et politiquement orientée. À nouveau, dans quelle dérive démocratique tente-t-on de nous entraîner ?
17. Comme femme, je ne peux concevoir que le Conseil du statut de la femme ne pourrait contester la constitutionnalité de certaines lois décrétées, par une majorité très probablement masculine, comme protégeant « la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du

⁵ Art. 9, *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*.

⁶ Para 6(2), *Projet de loi sur le Conseil constitutionnel*.

Québec »⁷. Comme professeure, je ne peux concevoir que les universités ne pourraient pas contester des lois brimant la liberté universitaire. Comme citoyenne, je ne peux admettre que le Directeur général des élections ne pourrait remettre en cause des règles électorales visant stratégiquement à favoriser certains groupes et à en marginaliser d'autres. Comme membre du Barreau, je ne peux admettre que mon ordre professionnel ne pourrait vouloir contester une loi attentatoire à l'indépendance judiciaire ou au secret professionnel. Et bien au-delà, je ne peux concevoir que l'Office des personnes handicapées, l'Autorité des marchés financiers ou la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, et j'en passe, ne puissent contester devant les tribunaux des lois votées par une majorité en utilisant des fonds publics.

18. Dans plusieurs cas, le rôle de ces organismes est justement la protection du public. C'est pour cela que – collectivement – on les soutient financièrement. Dans certains cas, contester la constitutionnalité de lois fait partie de leur mandat. On peut soutenir que ces organismes pourraient faire des levées de fonds pour financer des contestations judiciaires. Mais la loi fait peser un lourd risque sur les membres de leur Conseil d'administration.⁸ C'est une sorte de bâillon. Une façon de taire la contestation. Et la remise en cause. Et le dialogue, même robuste, essentiel à la démocratie.
19. En tentant d'empêcher les remises en cause, en tentant de cadennasser les contre-pouvoirs, le PL1 constitutionnalise les coups de force parlementaires. Les coups de force de la *majorité* parlementaire. Celle qui, *a priori*, a le moins besoin de protection. Et qui pourrait, en vertu de ce texte, choisir de priver les autres de telles protections. Au nom de la nation. De telles mesures sont indignes d'un État moderne et démocratique. Les droits individuels (et collectifs) ne sont pas absolus. Mais pour trouver l'équilibre entre les droits d'une part, et l'intérêt général de l'autre, il faut un réel débat social, un dialogue et l'éclairage, parfois, de juges. Qui n'ont pas nécessairement le dernier mot. Mais dont on se doit d'entendre la perspective.

Le Québec mérite mieux.

⁷ Art 5, *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*.

⁸ Voir para 5(2) *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*.

- **Les peuples autochtones doivent être à la table, sur un pied d'égalité**

20. Il y a quarante ans, mentionner les nations autochtones dans un texte à portée constitutionnelle constituait pour beaucoup de non-autochtones un geste progressif et inclusif. Une reconnaissance. C'était déjà mieux que le sort qui leur était historiquement réservé en droit constitutionnel canadien. Aujourd'hui, on ne peut plus nier que ces nations forment des peuples. Le silence du PL1 à cet égard est assourdissant. L'article 1 du projet de Constitution – qui sert de préambule à la Constitution proposée - reconnaît bien le droit des nations autochtones « de maintenir et de développer leur langue et leur culture d'origine ». Mais le texte passe sous silence leur autonomie, leur droit à l'auto-détermination, leur droit au territoire. Le projet de Constitution est d'un autre âge. Révolu. Et ne les reconnaît pas comme peuples. Or, la terminologie ici est porteuse de sens et de conséquences.⁹
21. J'ai grandi avec une narration dans laquelle les « francophones » d'ici étaient des victimes de l'histoire. Que l'on devait (re)prendre notre place. Être « maîtres chez nous ». J'ai porté cet étendard. Aujourd'hui, avec Emilie Nicolas, on se doit d'admettre qu'en devenant « Maître chez nous », ce que nous avons en bonne partie réussi, on était aussi – et beaucoup - Maîtres chez l'Autre¹⁰. Je ne peux accepter que la « nation » dont je suis issue puisse imposer sa vision aux autres nations qui occupent ce territoire sur lequel mes ancêtres sont venus s'installer. Je ne peux tolérer qu'on impose, en mon nom, une constitution à mes égaux. De quel droit le ferait-on ?
22. On doit maintenant inventer des façons « d'Être maîtres *ensemble* ». *Constituer*. Ensemble. Seul un processus inclusif, d'écoute, de dialogue et d'imagination peut nous permettre d'y arriver. Pas un projet élaboré derrière des portes closes, même s'il a comporté des consultations minimales.

On doit faire mieux. Et autrement.

- **Ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain**

⁹ Voir *Déclaration des Nations Unies sur le droit des peuples autochtones*, 2007 : https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf

¹⁰ Emilie Nicolas, « Maître chez l'Autre », (2020) *Revue Libertés*, no 326, pp. 42-46.

23. Je crois en l'idée de processus constituant. Je continue de penser que l'adoption d'une Constitution du Québec est un projet important. Qui peut être mobilisateur. Qui se doit d'être rassembleur. Je ne pense pas que chaque ligne du PL 1 soit méprisante.
24. Certains éléments de cette Constitution me convainquent. Et devraient peut-être se trouver dans la Constitution du Québec. Je pense par exemple à l'affirmation selon laquelle « l'eau est une ressource collective faisant partie du patrimoine commun »¹¹. Ou que l'État protège l'intérêt de l'enfant »¹². Ou que le Québec affirme son pouvoir en matière d'affaires extérieures (dans les domaines relevant de ses compétences, il va sans dire)¹³. Mais franchement, ce n'est pas à moi, ou aux députés d'en décider. C'est au peuple – dans toute sa diversité et avec les peuples autochtones – de le faire. En coordination avec les peuples autochtones s'ils le souhaitent. À travers un processus délibératif, inclusif et rassembleur. Ce que le processus actuel n'est clairement pas.

Le Québec – et toutes les personnes qui vivent sur ce territoire - méritent mieux.

25. Je réitère que c'est avec regret que j'exprime l'opinion selon laquelle il est de loin préférable de ne pas procéder à l'adoption de la Constitution du Québec dans sa forme actuelle et selon le processus actuel. Et surtout de ne pas adopter les deux autres projets de loi qui l'accompagnent. Le *Projet de loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* est celui qui a suscité le plus de critiques. Il n'est pas mûr et l'adopter par un coup de force politique est indigne. Le *projet de loi sur le Conseil constitutionnel*, lui, nécessite des débats sérieux. L'institution n'est pas en soi problématique. Des exemples existent ailleurs. Mais il faut parler d'indépendance, de voix dissidentes, du mandat. Cela demande des discussions approfondies, pas simplement des commentaires devant un comité parlementaire, aussi important et à l'écoute soit-il.
26. Bref, on doit faire mieux et autrement. La Constitution du Québec doit émerger d'un processus constructif, créatif, rassembleur et inclusif. *Con-statuere*. Ensemble.

¹¹ Art. 20, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*.

¹² Art. 27, *ibid*.

¹³ Art.57-58, *ibid*.